



Repubblica italiana
Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio CONTU Presidente (relatore)

Dott.ssa Susanna LOI Consigliere

Dott.ssa Cristina RAGUCCI Referendario

Dott.ssa Maria Stella IACOVELLI Referendario

nella camera di consiglio del 7 aprile 2021;

PARERE

Comune di Selargius (CA)

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto lo Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna approvato con legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

Visto il D.P.R. n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal d. lgs. n. 74 del 9 marzo 1998, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione";

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato

nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG della stessa Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Selargius (CA) pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con nota n. 35/2021 del 19 gennaio 2021, unitamente alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dello stesso CAL n. 1 del 18 gennaio 2021 e acquisita agli atti di questa Sezione in data 19 gennaio 2021, prot. n. 0000174;

Udito il relatore presidente Antonio Contu;

PREMESSO IN FATTO

Con nota a firma del Sindaco del Comune di Selargius (CA), pervenuta via PEC in data 19 gennaio 2021 per il tramite del CAL, acquisita agli atti in pari data, prot. n. 0000174, l'ente locale ha avanzato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, formulato nei termini che seguono, testualmente riportati.

1. Nel caso di istituzione per la prima volta delle posizioni dirigenziali nei ruoli dell'Amministrazione, considerato che per la determinazione del limite ex art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 non vi sono valori 2016 cui fare riferimento, si chiede di conoscere il parametro di riferimento a cui l'amministrazione dovrebbe attenersi ed, in particolare, se sia possibile utilizzare, per la quantificazione delle risorse economiche da appostare sul fondo in sede di prima applicazione, il valore del fondo di altra amministrazione che, per numero di abitanti e numero di dipendenti o sulla base di altro parametro, sia assimilabile all'amministrazione che intende istituire le posizioni dirigenziali per la prima volta. Tutto ciò fermo restando il rispetto degli equilibri di bilancio. La ratio del predetto limite sembra ricondursi alla necessità di scongiurare il rischio di espansioni non

controllate della spesa per il trattamento accessorio del personale, laddove tale spesa sia stata già sostenuta dall'amministrazione, mentre, in assenza di parametri di riferimento cui ancorare il limite, all'amministrazione dovrebbe, comunque, essere consentita l'adozione di atti organizzativi nel rispetto degli equilibri del bilancio ed utilizzando altri parametri di riferimento. Sulla questione, peraltro, si evidenzia quanto recentemente prescritto dall'ipotesi d'intesa per il rinnovo contrattuale, Area dirigenziale del comparto Funzioni locali (Area II) relativo al triennio 2016-2018, sottoscritta dalle parti in data 16 luglio 2020 ed oggetto di imminente stipulazione definitiva la quale, infatti, all'art. 57, comma 5, recependo i consolidati orientamenti dell'ARAN, ha espressamente statuito che: "5. Gli enti di nuova istituzione o che istituiscano per la prima volta la qualifica dirigenziale valutano, anche basandosi su valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti, l'entità delle risorse necessarie per la prima costituzione del fondo e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità del bilancio, nel rispetto dei limiti finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge".

2. Nel caso esposto al punto precedente, laddove sia possibile utilizzare come valore di riferimento quello di altre amministrazioni similari, si chiede di conoscere se il valore del fondo, costituito ex novo per la prima volta, rappresenti incremento del limite ordinamentale ex art.1, commi 557 e 557 quater della L. n. 296/2006, ovvero se la media delle spese di personale riferite al periodo 2011-2013, possa essere incrementata del valore del fondo dei dirigenti, considerato che si tratta di posizioni istituite per la prima volta nei ruoli dell'amministrazione e se, conseguentemente, tale spesa possa ritenersi di natura strutturale in quanto connessa alla particolare tipologia di amministrazione (ente con la dirigenza).

3. Se la previsione dell'art. 33, comma 2 del D.L. 34/2019, ultimo periodo, secondo la quale "il limite del trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, è

adeguato, in aumento o diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018" debba riferirsi anche al fondo per il personale dirigente al fine di garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, relativo all'anno 2018.

L'Amministrazione richiedente il parere ha altresì osservato che i quesiti proposti non impingono in provvedimenti già adottati, che non constano, in relazione ad essi, procedimenti giurisdizionali in corso di qualunque natura, che gli stessi attengono comunque a problematiche attinenti al contenimento della spesa pubblica e che, al riguardo, non risultano precedenti pareri delle sezioni di controllo di questa Corte.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità del parere in linea generale.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva della Corte e della conseguente esclusione della possibilità di configurare tale attività quale consulenza generale sull'attività dell'Amministrazione locale, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo.

In proposito, la Sezione delle Autonomie ha definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo con la deliberazione in data 27 aprile 2004, successivamente integrata con la deliberazione n. 9/2009, mentre sul punto si è espressa anche la deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite della Corte; inoltre, le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/2006, n. 3/2014 e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, pur concernendo casi

specifici, hanno contribuito a definire meglio le condizioni di ammissibilità di detta attività consultiva.

2. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

Nella specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Selargius (CA) organo rappresentativo dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa è ammissibile in quanto proveniente da soggetto legittimato. Ciò in conformità alla normativa citata ed alla costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo di questa Corte, la quale, in via generale, ha previsto che la richiesta di parere debba pervenire per il tramite del CAL per evitare richieste palesemente inammissibili o non sufficientemente corroborate da un adeguato supporto argomentativo.

3. Ammissibilità sotto il profilo oggettivo

Alla luce della normativa e dei richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario accertare che si tratti di quesito inerente alla materia della contabilità pubblica, avente i caratteri della generalità ed astrattezza. Ciò in quanto la funzione consultiva non deve presentare profili di interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali (con riferimento sia alla magistratura contabile che a quelle amministrativa e civile), non può esprimersi sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in una immissione della Corte nei processi decisionali dell'Ente territoriale.

Al riguardo, particolarmente significativa è la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/2010, la quale ha chiaramente collegato la funzione

consultiva delle Sezioni regionali di controllo alle norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici, allo scopo di favorire la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni.

È stato precisato che la funzione consultiva deve essere prestata anche in merito a quesiti che siano connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nell'ottica di specifici obiettivi di contenimento della spesa stabiliti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e nell'esigenza di garantire l'equilibrio del bilancio.

E tali requisiti ricorrono indubbiamente nei quesiti proposti a questa Sezione, attinenti all'interpretazione di norme che concernono il contenimento della spesa per il personale e, segnatamente quella afferente al Fondo per la contrattazione decentrata dei dirigenti.

1. Nel merito, con riguardo al primo quesito, deve concludersi nel senso prospettato dall'Amministrazione richiedente il parere. Invero l'art. 23, comma 2[^] del d.lgs. n. 75/2017 dispone che "...l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016".

Sul punto il comune ha chiarito che, non essendo stata ancora costituita, nel 2016, la dirigenza e quindi nemmeno il relativo Fondo per la contrattazione decentrata, non disporrebbe di un parametro storico cui fare riferimento; per la quale ragione ha prospettato in alternativa, l'avviso dell'ARAN secondo il quale "gli enti di nuova istituzione o che istituiscano per la prima volta la qualifica dirigenziale valutano, anche basandosi su valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti, l'entità delle risorse necessarie per la prima costituzione del fondo e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità del bilancio, nel rispetto dei limiti finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge".

La soluzione appare condivisibile, non solo perché non se ne potrebbe rinvenire alcun'altra in alternativa, ma anche perché connotata da razionalità nell'individuazione del possibile criterio oggettivo cui fare riferimento per la costituzione del Fondo stesso.

Non appare ultroneo considerare che siffatto criterio alternativo appare in linea con quanto stabilito, in via di principio, dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con deliberazione n. 17/2019 (con orientamento confermato dalle Sezioni territoriali - Sezione Toscana, n. 277/2019) secondo la quale, così come gli enti locali possono procedere in autonomia alla programmazione delle risorse da destinare al potenziamento del personale, nei limiti delle risorse disponibili, altrettanto possono fare per determinare la misura del salario accessorio, purché siano tenuti in considerazione i limiti di legge: limiti che, nel caso di specie risultano rispettati col criterio estensivo proposto dall'ente locale.

Inoltre, come affermato dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n. 1/2017) per una fattispecie invero differente, ma comunque concernente i limiti di spesa per il personale (nel caso specifico previsti dall'art. 9, comma 28[^] del D.L. n. 78/2010), in assenza di un parametro storico cui fare riferimento, l'Amministrazione può individuare un parametro alternativo, purché congruamente motivato ed ispirato alla ratio legis in applicazione.

2. Relativamente al secondo quesito, va subito precisato che, come emergerà più innanzi, l'art. 33, comma 2[^] del D.L. 34 del 2019, nel consentire un incremento del tetto delle risorse del salario accessorio in relazione all'incremento numerico del personale in servizio (pure a condizione che sia assicurata l'invarianza del valore medio pro capite riferito all'anno 2018) non costituisce una violazione ai limiti di spesa complessivi del personale fissati dall'art. 1 commi 557 e 557 quater della L. n. 296/2006. Tale disposizione sul tetto delle risorse del salario accessorio, invero, rinviene il suo carattere di specialità nella

considerazione dell'eventuale incremento della dotazione del personale in servizio (originariamente non consentita dai limiti assunzionali previsti dalle diverse disposizioni in materia di personale): ed infatti è stato affermato che qualora il comune, la cui spesa del personale rispetti i limiti previsti dal comma 557 quater citato, proceda, sulla base della disciplina introdotta dall'art. 33 del D.L. n. 34 del 2019, all'assunzione a tempo determinato di nuovo personale, la maggior spesa derivante da queste ultime assunzioni non si computa ai fini della verifica del rispetto dei limiti di spesa dai commi 557 quater e 562 dell'art. 1 della L. n. 296/2006 (Sez. Lombardia, deliberazione n. 164 del 2020): limiti di portata generale che, peraltro, la Sezione delle Autonomie di questa Corte, con deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, ha ritenuto vigenti anche successivamente all'anno 2016, pur nella cessazione della previgente disciplina in materia di patto di stabilità interno.

A tale finalità della novella normativa deve pertanto ricondursi anche la soluzione al secondo quesito posto dal comune, ossia se il valore del fondo, costituito ex novo, rappresenti un incremento del limite ordinamentale ex art.1, commi 557 e 557 quater della L. n. 296/2006, ovvero se la media delle spese di personale, riferite al periodo 2011-2013, possa essere incrementata del valore del fondo dei dirigenti, considerato che si tratta di posizioni istituite per la prima volta nei ruoli dell'Amministrazione.

Si è anticipato, infatti, come gli incrementi assunzionali occorsi possano giustificare un incremento del totale delle risorse destinate alla contrattazione decentrata, pur nel rispetto dell'invarianza di spesa riferita all'anno 2018, e quindi con una deroga implicita ai limiti complessivi della spesa per il personale di cui all'art. 1, commi 557 e 557 quater citati.

Come infatti emerge da precedenti delle Sezioni di controllo di questa Corte (Sez. Lombardia, n. 95/2020) la finalità dettata dall'art. 33 del d.l. n. 34/2019 è quella di adeguare in maniera flessibile il trattamento

accessorio del personale degli enti locali in ragione del personale in servizio, pure parametrandolo al valore medio pro-capite riferito al 2018.

Alla stessa logica è pertanto sottesa la possibilità di incrementare la media delle spese di personale riferite al periodo 2011-2013, del valore del fondo dei dirigenti, considerato che si tratta di posizioni istituite per la prima volta nei ruoli dell'Amministrazione.

3. Con riguardo al terzo quesito, come già accennato, l'art. 33 del d.l. n. 34/2019, detta nuove regole per la fissazione del tetto delle risorse del salario accessorio de personale in servizio, in aumento o in diminuzione, a seconda che sia occorso un incremento o un decremento del personale in servizio, a condizione che sia garantita "l'invarianza del valore medio pro-capite riferito all'anno 2018". L'amministrazione richiedente, pur non ponendo specifici problemi sul meccanismo di calcolo, chiede se tale norma sia riferita anche al Fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti.

La risposta affermativa al quesito posto deriva in modo chiaro dalla lettura dell'ultimo inciso dell'art. 33 comma 2[^] del D.L. n. 34/2019, laddove è specificato che la stessa disposizione è riferita al personale di cui all'art. 23 comma 2 del d.lgs. n. 75/2017, ossia a tutto il personale, compreso quello di qualifica dirigenziale, mentre non è prevista alcuna deroga per il Fondo pe contrattazione decentrata dei dirigenti.

Si deve, cioè, applicare analogo criterio adottato nel parere della Sezione Lombardia n. 95/2020, laddove è stato affermato che, nella determinazione del valore medio pro capite in questione, occorre considerare sia il valore del fondo relativo alle risorse per la contrattazione decentrata che quelle per la remunerazione delle P.O. (nonostante la differente fonte di finanziamento cui attingono). Il che, detto in altri termini, significa che il campo di applicazione del citato art. 33, comma 2[^] del D.L. 34/2019, include il Fondo dei dirigenti (nonostante la sua autonomia rispetto agli altri Fondi), giacché la normativa in applicazione

fa riferimento, senza esclusioni, al limite complessivo del trattamento accessorio dei dipendenti.

In definitiva, il tetto del salario accessorio deve essere considerato come complessivo: esso cioè non ha effetti distinti sui singoli fondi per la contrattazione decentrata ma sul complesso delle risorse destinate a tale scopo e quindi sia sul fondo per la contrattazione decentrata del personale che sul fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti (come si desume da Corte di conti, Sezioni riunite, n. 6/2018 e Sez. Lombardia, n. 95/2020).

P.Q.M.

la Sezione adita esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

alla Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del Comune di Selargius (CA) ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna.

Così deciso nella Camera di consiglio del 7 aprile 2021, tenuta parzialmente da remoto ai sensi dell'art. 85, e, in particolare, il comma 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26-ter del decreto- legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

Il Presidente estensore

(Antonio Contu)

Depositata in Segreteria in data 7 aprile 2021

Il Dirigente

(Dott. Paolo Carrus)